

Совет Безопасности

Distr.: General
10 November 2016
Russian
Original: English

Доклад Генерального секретаря о полиции Организации Объединенных Наций

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 2185 (2014) Совета Безопасности, в которой Совет просил меня представить к концу 2016 года доклад о роли полицейской работы в качестве неотъемлемой составной части миротворчества и постконфликтного миростроительства, уделив особое внимание проблемам, с которыми сталкиваются полицейские компоненты миротворческих операций и специальных политических миссий Организации Объединенных Наций, и вынести рекомендации о том, как наилучшим образом повысить их вклад в выполнение их мандатов. Кроме того, в соответствии с пунктом 93 моего доклада, озаглавленного «Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям» (A/70/357-S/2015/682), в настоящем докладе представлена моя реакция на итоги внешнего обзора функций, структуры и потенциала Отдела полиции от 31 мая 2016 года. В частности, в нем изложено мое видение задачи по обеспечению готовности полиции Организации Объединенных Наций эффективно реагировать на вызовы XXI века и сформулировано 14 ключевых рекомендаций, которым, я надеюсь, последует мой преемник. Это мой второй доклад о полиции Организации Объединенных Наций; первый (A/66/615) был представлен Генеральной Ассамблее в декабре 2011 года в ответ на просьбу, с которой обратился Специальный комитет по операциям по поддержанию мира (см. A/65/19, пункт 78).

В настоящем докладе описывается, какие изменения претерпели условия, в которых действует полиция Организации Объединенных Наций, на фоне меняющейся динамики конфликтов. В настоящее время полиция Организации Объединенных Наций принимает участие в операциях Организации Объединенных Наций в пользу мира и в урегулировании постконфликтных и других кризисных ситуаций в контексте всего комплекса вопросов мира и безопасности — от предотвращения и урегулирования конфликтов до поддержания мира,

* Переиздано по техническим причинам 28 ноября 2016 года.

16-18992* (R) 291116 291116





миростроительства и обеспечения устойчивого мира. Зачастую именно нарушения правопорядка обусловливают необходимость развертывания персонала Организации Объединенных Наций и, наоборот, выполнение или восстановление функций полиции и других институтов верховенства права позволяет сокращать масштабы миротворческих операций Организации Объединенных Наций и в конечном итоге полностью сворачивать их.

Кроме того, в докладе дается оценка достигнутого прогресса и оперативных успехов, таких как возложение всех обязанностей на полицию принимающих государств — Тимора-Лешти и Сьерра-Леоне; планирование мероприятий переходного периода в Либерии, Кот-д'Ивуаре и Гаити; выполнение функций полиции с учетом гендерного фактора и усилий по обеспечению гендерного баланса в Кот-д'Ивуаре, Дарфуре и Гаити; и разработка комплексных подходов в сфере верховенства права в Мали и Сомали.

В докладе рассматриваются также растущее значение полиции Организации Объединенных Наций в контексте международного мира и безопасности, которое подчеркивалось государствами-членами на первом совещании начальников полиции под эгидой Организации Объединенных Наций в июне 2016 года и на состоявшихся до и после него саммитах по поддержанию мира, а также то повышенное внимание, которое уделяется работе полиции Советом Безопасности и Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира. Особый акцент в докладе сделан на самых последних глобальных изменениях, включая успехи, достигнутые в части Стратегических руководящих принципов миротворческой деятельности с использованием международных полицейских сил, призванные обеспечить согласованность усилий и уточнения стратегических платформ комплектования полиции.

В то же время в докладе освещаются важнейшие проблемы, такие как несоответствие между предусмотренными мандатом функциями полиции, утвержденной позицией и выделяемыми ресурсами. В нем особенно отмечены оперативные дилеммы — от устранения недостатков в системе уголовного правосудия в Центральноафриканской Республике до толкования мандатов в сфере общественной безопасности в Южном Судане таким образом, чтобы обеспечить и защиту внутренне перемещенных лиц, и реагирование на создающие угрозу действия лиц. В моем докладе показано также, что политический характер наращивания потенциала полиции принимающих государств в рамках более широких усилий по реформированию сектора безопасности обусловливает необходимость применения принципа национальной ответственности и комплексных подходов. Особое внимание в нем уделяется и практическим вызовам, относящимся к полиции Организации Объединенных Наций, включая вопросы обеспечения благополучия сотрудников, которые требуют решения.

В настоящем докладе представлено мое видение полиции Организации Объединенных Наций, ориентированной на нужды людей, современной, адаптивной, мобильной и гибкой, соблюдающей права граждан и действующей в рамках установленных норм. Для реализации этой концепции в моем докладе сформулировано 14 рекомендаций, а именно: a) постановка реалистичных задач в мандатах, обеспечиваемых достаточными ресурсами, и укомплектование Полицейского отдела соответствующим штатом и отведение ему надлежащего места в структуре Секретариата; b) выдвижение государствами-членами наиболее

квалифицированных сотрудников и наиболее пригодных подразделений, способных производить быстрое развертывание в целях выполнения поставленных задач; c) проведение проверки процедур отбора и набора персонала для обеспечения эффективной и результативной ротации; d) принятие мер к обеспечению того, чтобы направляемые сотрудники полиции проходили проверки на предмет соблюдения прав человека и привлекались к ответственности за любые преступные деяния, включая сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства; e) осуществление специальных мер по увеличению доли женщин в личном составе полиции Организации Объединенных Наций в целях придания работе полиции более инклюзивного и адаптивного характера; f) проведение обзора концепции, возможностей и потенциала сформированных полицейских подразделений в целях повышения эффективности их работы и общего управления ими; g) обеспечение выполнения Стратегических руководящих принципов; h) организация в соответствии со Стратегическими руководящими принципами подготовки в период, предшествующий развертыванию, вводного инструктажа и обучения в составе миссий, в том числе по тематике защиты гражданских лиц, защиты детей и сексуального насилия в условиях конфликта; i) интеграция функций полиции Организации Объединенных Наций в эффективные политические решения; j) обеспечение участия полиции Организации Объединенных Наций в предотвращении конфликтов; k) усиление синергетического эффекта от деятельности по обеспечению верховенства права, в сфере прав человека, а также в гражданской и военной областях в интересах применения комплексных подходов к защите гражданских лиц и развитию потенциала; l) осуществление комплексной поддержки по линии верховенства права через механизм Глобального координационного центра по вопросам деятельности полиции, судебных органов и исправительных учреждений как элементов обеспечения верховенства права в постконфликтных и других кризисных ситуациях, включая доступ к необходимым источникам финансирования; m) применение согласованного подхода к предупреждению и искоренению тяжких преступлений и организованной преступности с доступом в сети обмена информацией и с созданием специализированного ресурса в Отделе полиции; и n) оказание обеспечиваемой надлежащими ресурсами поддержки специальным политическим миссий и обеспечение других процессов планирования; и, в заключение.

В целом, для осуществления предложенных мною мер по преодолению вызовов, с которыми сталкивается полиция Организации Объединенных Наций, и реализации моего видения потребуются энергичная инициатива со стороны государств-членов, Секретариата и моего преемника, укрепление партнерских отношений, а также надежный и эффективный ресурс, в том числе в лице хорошо обученных и хорошо оснащенных полицейских, имеющих доступ к самым последним инновациям и технологиям.

I. Справочная информация

1. В своей резолюции 2185 (2014) Совет Безопасности просил меня представить к концу 2016 года доклад о роли полицейской работы в качестве неотъемлемой составной части миротворчества и постконфликтного миростроительства, уделив особое внимание проблемам, с которыми сталкиваются полицейские компоненты миротворческих операций и специальных политических миссий Организации Объединенных Наций, и подготовить рекомендации о том, как наилучшим образом повысить вклад компонентов полиции в выполнение мандатов миссий. В соответствии с рекомендациями, сформулированными в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/95-S/2015/446), я поручил Отделу полиции организовать проведение внешнего обзора своих функций, структуры и потенциала (см. A/70/357-S/2015/682, пункт 93). Внешний обзор был завершен 31 мая 2016 года[1]. Настоящий доклад представляет собой мой ответ на просьбу Совета Безопасности и на выводы, сделанные по итогам внешнего обзора, с изложением моего видения полиции Организации Объединенных Наций, готовой к отражению вызовов XXI века, и 14 рекомендаций, которым, возможно, пожелает последовать мой преемник.

2. Это мой второй доклад о полиции Организации Объединенных Наций. Мой первый доклад (A/66/615) был представлен Генеральной Ассамблее в декабре 2011 года в ответ на просьбу, с которой обратился в своем докладе Специальный комитет по операциям по поддержанию мира в своем докладе (A/65/19, пункт 78).

II. Введение

3. В итогах внешнего обзора, подтверждающих выводы, сделанные в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, особое внимание уделено значительным изменениям в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций и их влиянию на деятельность полиции Организации Объединенных Наций. В 1960 году в составе Операции Организации Объединенных Наций в Конго было развернуто 30 полицейских наблюдателей. Сегодня порядка 13 500 сотрудников полиции, 10 процентов из которых составляют женщины, развернуто в составе 12 операций по поддержанию мира и шести специальных политических миссий, где они выполняют целый ряд сложных задач (см. A/66/615, пункты 9–32). Все более сложные мандаты требуют от полиции выполнения функций по защите гражданского населения и оказанию оперативной поддержки при одновременном содействии реформированию, реструктуризации и наращиванию потенциала принимающих государств. Нарушения правопорядка нередко служат основанием для развертывания операции Организации Объединенных Наций в пользу мира. С другой стороны, выполнение или восстановление функций полиции и других основных функций системы уголовного правосудия в соответствии с принципом верховенства права позволяет миротворческим операциям Организации Объединен-

[1] Материалы обзора размещены на веб-сайте: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/policereview2016.pdf.

ных Наций сокращать масштаб своей деятельности или в конечном счете полностью сворачивать ее. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года подтверждена взаимосвязь между безопасностью, правами человека и развитием, в особенности в контексте цели 16, предусматривающей создание эффективных, подотчетных и транспарентных институтов в сфере верховенства права. Таким образом, за счет повышения способности правоохранительных и судебных органов принимающего государства выполнять свои задачи полиция Организации Объединенных Наций стала незаменимым инструментом создания — в том числе посредством укрепления политической воли и потенциала — условий, способствующих реализации стратегии вывода миссии.

III. Меняющаяся оперативная обстановка

4. В докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям сделан вывод о том, что «миротворческие операции Организации Объединенных Наций оказались весьма гибким механизмом и внесли значительный вклад в успешное разрешение конфликтов» (см. A/70/95-S/2015/446, резюме). С учетом центральной роли полиции в предотвращении, смягчении и урегулировании насильственных конфликтов и в оказании содействия на ранних этапах миростроительства и примирения эффективная, функциональная и ориентированная на результат полиция Организации Объединенных Наций должна быть одним из ключевых элементов миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

5. Производя такие изменения, следует учитывать ухудшение глобальной обстановки в плане безопасности, в связи с которым, как я уже отмечал в других докладах (см. A/70/357-S/2015/682, пункт 103) и как было признано Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира (см. A/70/19, пункт 39, расширяются характер и масштабы вызовов в сфере безопасности, с которыми сталкиваются миротворческие операции Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций является объектом прямого нападения, что включает в себя асимметричные угрозы, со стороны определенных сторон и деструктивных сил в рамках мирных процессов. В некоторых случаях такие угрозы усугубляются стиранием границ и взаимодействием между транснациональными преступными сообществами, экстремистскими группами и политическими акторами. Кроме того, возросший риск непрямых ударов во время и после конфликта, в том числе попрания норм международного гуманитарного права, о чем свидетельствуют нападения на гражданских лиц, включая гуманитарных работников[2], представляет серьезную угрозу для безопасности и средств к существованию общин во всем мире, а также для международного мира и безопасности (см. A/70/357–S/2015/682, пункты 1–9).

6. Восстановление государственной власти в удаленных или спорных районах сопряжено с серьезными трудностями, поскольку негосударственные, а зачастую и преступные субъекты пользуются образовавшимся вакуумом в сфере безопасности и управления. Кроме того, перед Организацией поставлена зада-

[2] См., например, доклад Генерального секретаря по вопросу о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (S/2016/447).

ча реагировать на угрозы в отношении гражданских лиц, в том числе в случаях сексуального насилия в условиях конфликта, а также сексуального и гендерного насилия. В Южном Судане сотни тысяч внутренне перемещенных лиц искали убежища в помещениях операций по поддержанию мира, и в таких случаях полиция Организации Объединенных Наций была призвана взять на себя выполнение новых задач, включая обеспечение общественной безопасности и личной безопасности людей, ищущих убежища в помещениях Организации Объединенных Наций.

IV. Изменение роли и состава полиции Организации Объединенных Наций

7. Организация Объединенных Наций определяет деятельность полиции в качестве функции по организации системы предупреждения, выявления и расследования преступлений; защиты граждан и имущества; и поддержания общественного порядка и безопасности. Выполнение функций полиции должно возлагаться на государственных служащих, являющихся сотрудниками полиции или других правоохранительных органов общенационального, регионального или местного подчинения в правовых рамках, установленных на основе принципа верховенства права[3]. Сотрудники полиции и правоохранительных органов[4] обязаны уважать и защищать права человека. Ввиду того, что такое понимание функций полиции должно разделяться всеми сотрудниками полиции Организации Объединенных Наций, которые в настоящее время прибывают из 87 предоставляющих полицейские контингенты стран, для которых характерна своя организационная и правовая специфика, Стратегические руководящие принципы миротворческой деятельности с использованием международных полицейских сил служат всеобъемлющей нормативной и директивной базой, позволяющей сотрудникам полиции Организации Объединенных Наций из различных стран, предоставляющих полицейские контингенты, эффективно и беспристрастно работать сообща.

8. Миссия полиции Организации Объединенных Наций состоит в укреплении международного мира и безопасности путем оказания государствам-членам в условиях конфликта, в постконфликтных и других кризисных ситуациях поддержки в деле обеспечения наличия эффективных, результативных, репрезентативных, адаптивных и подотчетных полицейских служб, призванных действовать в интересах населения и обеспечивать его защиту. В этих целях полиция Организации Объединенных Наций формирует и поддерживает или, когда это предусмотрено мандатом, полностью или частично заменяет собой полицию принимающих государств в части предупреждения и раскрытия

[3] Верховенство права означает «такой принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека» (см. S/2004/616, пункт 6).

[4] Включая полицию, жандармерию, таможенные, иммиграционные и пограничные службы, а также соответствующие надзорные органы, такие как министерства внутренних дел или юстиции.

преступлений, охраны жизни и имущества граждан и поддержания общественного порядка и безопасности в соответствии с принципом верховенства права и нормами международного права в области прав человека. Полиция Организации Объединенных Наций применяет в своей деятельности ориентированные на общины и основанные на оперативных данных методы работы в целях содействия защите гражданских лиц и прав человека; борьбы с сексуальным и гендерным насилием, сексуальным насилием в условиях конфликта, тяжкими преступлениями и организованной преступностью; и проведения расследований, специальных операций и обеспечения безопасности во время выборов. Полиция Организации Объединенных Наций состоит из сформированных полицейских подразделений (в настоящее время 66 процентов состава) и сотрудников полиции, служащих по индивидуальным контрактам (в настоящее время 34 процента), к которым относятся специализированные группы, сотрудники полиции, прикомандированные по контракту, и гражданские эксперты.

9. Полиция Организации Объединенных Наций действует в более широких рамках, включающих в себя принципы реформы сектора безопасности[5], миростроительства, в том числе на ранних этапах операций в пользу мира, включая усилия по предупреждению возникновения или возобновления конфликтов (см. A/69/968-S/2015/490, пункт 7). Предотвращение конфликтов предполагает и неотложные оперативные мероприятия (стабилизация и физическая защита), и более долгосрочные меры структурного предотвращения (укрепление политической воли и наращивание национального потенциала) (см. A/55/985-S/2001/574, пункт 8) в более широком контексте, включая примирение и правосудие переходного периода как важнейших факторов достижения устойчивого мира.

10. Наряду с этим сохраняется необходимость продвижения усилий по актуализации гендерного фактора и обеспечению участия женщин в полиции Организации Объединенных Наций (см. резолюцию Совета Безопасности 2242 (2015), пункт 8). Полицейские службы получают большую пользу в тех случаях, когда при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке законодательства, политики и программ, касающихся полиции, учитывается опыт и точки зрения мужчин и женщин. Это включает борьбу с сексуальным и гендерным насилием и сексуальным насилием в условиях конфликта и учет связанных с безопасностью опасений женщин, мужчин, девочек и мальчиков. Для этого требуется также формирование полицейских служб с должным учетом задачи по достижении гендерного равенства на основе демократизации и обеспечения большей репрезентативности полицейских служб принимающих государств. Включение женщин в состав полицейских служб придает женщинам чувство большей защищенности и способствует расширению доступа женщин к правоохранительным органам, равно как и возможностей женщин в части получения помощи со стороны таких органов. По состоянию на 30 сентября представлен-

[5] «Реформа сектора безопасности — это процесс оценки, обзора и осуществления, а также контроля и анализа под руководством национальных властей, цель которого — укрепление эффективной и подотчетной безопасности для государства и его жителей без какой-либо дискриминации и при полном уважении прав человека и верховенства права. Как было отмечено Советом Безопасности, реформа в сфере безопасности “должна быть таким процессом, ответственность за который несет сама страна и который основан на конкретных потребностях и условиях этой страны”» (см. A/62/659–S/2008/39, пункт 17).

ность женщин среди полицейских-контрактников и в составе сформированных полицейских подразделений составляла соответственно 19,7 и 6,6 процента. Для увеличения этого показателя до 20 процентов требуется, чтобы страны, предоставляющие полицейские контингенты, вели постоянную работу по выдвижению женщин на офицерские должности и по актуализации гендерного фактора в рамках своих национальных полицейских служб.

11. Подавляющее большинство сотрудников полиции Организации Объединенных Наций входят в состав полицейских компонентов, действующих в рамках операций Организации Объединенных Наций в пользу мира. Специальные кадры направляются также для службы вне миссий — в системе Глобального координационного центра по вопросам полиции, судебных органов и пенитенциарных учреждений как элементов обеспечения верховенства права в постконфликтных и других кризисных ситуациях. В этой связи, например, производилось направление персонала в Сьерра-Леоне и Шри-Ланку. Во взаимодействии с другими компонентами миссий, партнерами Организации Объединенных Наций и другими сторонами, включая Африканский союз, Европейский союз и Интерпол, полиция Организации Объединенных Наций укрепляет потенциал в сфере верховенства права и оказывает поддержку в проведении реформы сектора безопасности в принимающих государствах в соответствии с международным правом в области прав человека. Такая поддержка способствует активизации национальных, региональных и международных усилий по пресечению деятельности преступных сообществ и устранению основных причин конфликтов и насилия, включая социальную несправедливость и неравенство.

12. И наконец, полиция Организации Объединенных Наций также включает Отдел полиции Департамента операций по поддержанию мира с его подразделениями в Нью-Йорке и Постоянным полицейским компонентом в Бриндизи. В Центральных учреждениях Полицейский советник при поддержке Отдела полиции отвечает за предоставление консультаций по стратегическим вопросам и поддержки по всем аспектам полицейской работы старшим должностным лицам Организации Объединенных Наций, а также руководителям полицейских компонентов операций, находящихся в ведении Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по политическим вопросам. Он осуществляет также надзор за деятельностью Отдела по оказанию поддержки полицейским компонентам, в том числе в разработке руководств, планировании, отборе и наборе персонала, управлении миссиями и их поддержке. Постоянный полицейский компонент предоставляет ресурсы начального этапа и техническую помощь полевым миссиям, а также субъектам, не связанным с миссиями, через механизм Глобального координационного центра на базе ограниченного по времени развертывания сил и средств.

V. Глобальные тенденции

13. На проведенном Организацией Объединенных Наций совещании для начальников полиции в июне 2016 года[6] должностные лица Организации Объединенных Наций и государства-члены подчеркнули центральную роль полицейской деятельности Организации Объединенных Наций в обеспечении международной безопасности. Кроме того, Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 2185 (2014) о полиции и просил организовывать ежегодные брифинги, проводимые главами полицейских компонентов, начиная с 2014 года, как это принято в Специальном комитете по операциям по поддержанию мира.

14. Возросшее значение деятельности полиции Организации Объединенных Наций обусловило необходимость подготовки более проработанных инструкций для полицейских Организации Объединенных Наций, а именно Стратегических руководящих принципов миротворческой деятельности с использованием международных полицейских сил, которые учитывают разработанную Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки политику в отношении полиции Организации Объединенных Наций в составе операций по поддержанию мира и специальных политических миссий и стратегию в отношении создания и наращивания потенциала, командования полицией и проведения полицейских операций. К концу 2016 года будут подготовлены Руководящие принципы администрирования полиции. За этим последует составление подробных руководств, ориентированных на работу на местах. Хотя процесс разработки Стратегических руководящих принципов осуществлялся намеренно заданными медленным темпами, я в полной мере рассчитываю на то, что дополняющие их руководства будут в скором времени подготовлены, как к тому призывали участники внешнего обзора.

15. Однако Стратегические руководящие принципы не могут рассматриваться в вакууме. Они ставят работу полиции Организации Объединенных Наций в более широкий контекст, в том числе и моей инициативы «Права человека прежде всего» (2013 год); созданного мною механизма Глобального координационного центра (2012 год); разработанной Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки стратегии защиты гражданских лиц в ходе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (2015 год); подготовленной силами Управления Верховного комиссара по правам человека/Департамента операций по поддержанию мира/Департамента по политическим вопросам стратегии в области прав человека для операций по поддержанию мира и политических миссий Организации Объединенных Наций (2011 год); политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций; политики в отношении отбора сотрудников по правам человека (2012 год); и резолюции Совета Безопасности 2272 (2016) по вопросам применения соответствующих стандартов, касающихся сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, которым должны соответствовать страны, предоставляющие полицей-

[6] Более подробно см. по адресу: http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/initiatives/UNCOPS.shtml.

ские контингенты, до начала развертывания. К концу 2016 года руководящие документы для полиции Организации Объединенных Наций дополнятся пересмотренной политикой Департамента операций по поддержанию мира/ Департамента полевой поддержки в отношении сформированных полицейских подразделений, а также подготовленными Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки новыми руководящими принципами защиты гражданских лиц полицией Организации Объединенных Наций.

16. Для полного осуществления этих инициатив и руководящих документов потребуется усилить подготовку на этапе, предшествующем развертыванию, вводный инструктаж и обучение без отрыва от службы в интересах дальнейшего повышения эффективности полиции Организации Объединенных Наций[7]. В своей резолюции 49/37 Генеральная Ассамблея признала, что подготовка кадров для миротворческих операций Организации Объединенных Наций является обязанностью государств-членов. Для стран, предоставляющих полицейские контингенты, в Стратегических руководящих принципах изложен общий перечень требований к их сотрудникам в условиях полевой службы и требующиеся наборы навыков; кроме того, этот документ обеспечивает транспарентность роли полиции Организации Объединенных Наций для принимающих государств.

17. Как отметила Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, для устранения разрыва между тем, что требуется от миссий для защиты гражданского населения, и тем, что они в состоянии обеспечить, необходимо добиться улучшений по ряду параметров: оценка и планирование, силы и средства, своевременная информация и двусторонняя связь, руководство и учебная подготовка, а также мандаты и ожидания (A/70/95-S/2015/446, пункт 91). В этой связи Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки будут осуществлять тесное сотрудничество в вопросах улучшения систем управления служебной деятельностью для военных, полицейских и гражданских компонентов.

18. Усилия, предпринимаемые Отделом полиции и Группой Департамента операций по поддержанию мира по стратегической мобилизации сил и планированию потенциала, позволят к 1 января 2017 года осуществлять регистрацию всех развернутых сформированных полицейских подразделений и управление

[7] Как отмечено в пункте 20 внешнего обзора, «следует значительно усилить подготовку сотрудников полиции Организации Объединенных Наций без отрыва от службы, включая обучение навыкам консультирования и наставничества, а также по тематике Стратегических руководящих принципов. С учетом уникальных потребностей полицейских компонентов в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций необходимо более эффективно использовать учебный потенциал и инвестировать в меры по преодолению разрыва между национальным опытом сотрудников полиции Организации Объединенных Наций и их ролью в операциях в пользу мира. По мнению участников обзора, даже с учетом значительного улучшения положения с предоставлением персонала надлежащей квалификации в Организации Объединенных Наций сохранится значительный спрос на подготовку сотрудников без отрыва от службы. Помимо обучения соответствующим навыкам, неотъемлемым элементом подготовки на этапе, предшествующем развертыванию, вводного инструктажа и обучения без отрыва от службы должно являться изучение Стратегических руководящих принципов.

ими при помощи Системы обеспечения готовности миротворческого потенциала. На состоявшемся в 2015 году Саммите лидеров по вопросам поддержания мира 26 государств-членов обязались направить на службу по индивидуальным контрактам до 400 полицейских и предоставить 25 сформированных полицейских подразделений, два подразделения полицейского спецназа, четыре подразделения охраны и восемь специализированных групп и приняли шесть обязательств по организации учебной поддержки. На совещании для начальников полиции, проведенном Организацией Объединенных Наций в 2016 году, семь стран, предоставляющих полицейские контингенты, обязались выделить дополнительные сформированные полицейские подразделения и 12 стран, предоставляющих полицейские контингенты, направить на службу по индивидуальным контрактам дополнительное количество полицейских, что позволило бы непосредственно устранить некоторые недостатки. Тем не менее, полиция Организации Объединенных Наций продолжает сталкиваться с системными пробелами, в том числе в способности быстрого задействования сил и средств, а также их мобильности в пределах театра действий, потенциале для защиты гражданского населения и персонала Организации Объединенных Наций, доступе к передовым технологиям, поставленным на службу полиции, обучении полицейских, внебюджетном и программном финансировании. Для обеспечения того, чтобы сформированные полицейские подразделения соответствовали своему целевому назначению, требуется четкий надзор за выполнением ими своих мандатов.

19. С учетом итогов внешнего обзора Отдел полиции, действуя в консультации с миссиями и государствами-членами, продолжает анализ стандартных типовых регламентов отбора, оценки и развертывания полицейских-контрактников, сформированных полицейских подразделений и руководства полиции на предмет повышения эффективности развертывания полиции. Он внес коррективы в свою систему набора персонала, создав раздельные потоки для приема на службу: командного состава; оперативного состава; состава для создания и наращивания потенциала; и административного состава. Это соответствует Стратегическим руководящим принципам и вынесенной по итогам внешнего обзора рекомендации относительно раздельных потоков для развертывания персонала, задействуемого в областях защиты и развития, включая гражданских специалистов. В целях повышения оперативности, эффективности и транспарентности оценки и отбора кандидатов Отдел полиции продолжает доработку своей компьютеризированной системы управления людскими ресурсами для обеспечения возможности управления всей информацией о конкретных индивидуальных навыках и осуществления перекрестной сверки соответствующих данных по полицейским-контрактникам с данными других подразделений Организации Объединенных Наций на предмет проверки обязательных допусков (проводимая государствам-членами аттестация по вопросам поведения и дисциплины, медицинского допуска и прав человека). Наличие значительного числа франкоязычных сотрудников и подразделений по-прежнему представляет собой проблему. Отдел полиции работает в тесном контакте с такими партнерами, как Международная организация франкоязычных стран, над улучшением процедуры выдвижения кандидатов и набора персонала.

VI. Изменения в области полевой службы

20. Полиция Организации Объединенных Наций обеспечивает основу для осуществления стратегии свертывания деятельности миссий. В Тиморе-Лешти, Сьерра-Леоне и Либерии обязанности по обеспечению безопасности были с успехом возложены на полицию принимающих государств соответственно в 2012, 2014 и 2016 годах. В Тиморе-Лешти такая передача обязанностей произошла по завершении совместной оценки институционального потенциала Национальной полиции Тимора-Лешти, в ходе которой была произведена оценка каждого тиморского полицейского участка в сопоставлении с согласованными показателями прогресса, изложенными в совместном плане развития. Процесс планирования, оценки и передачи дел осуществлялся совместными усилиями полиции принимающих государств и полиции Организации Объединенных Наций с участием 19 гражданских экспертов по тематике полиции и с привлечением Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), других учреждений, фондов и программ, а также двусторонних партнеров.

21. В Сьерра-Леоне Организация Объединенных Наций осуществила переход от операции по поддержанию мира к специальной политической миссии и в настоящее время оказывает стране поддержку, действуя через страновую группу Организации Объединенных Наций. Задействуя механизм Глобального координационного центра, полиция Организации Объединенных Наций продолжала оказывать содействие в укреплении мира после сворачивания деятельности Объединенного представительства Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне в 2014 году, развернув Постоянный полицейский компонент в поддержку усилий, предпринимавшихся ПРООН по реформированию сектора безопасности.

22. В 2013 году Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) оказывала поддержку национальной полиции в рамках совместной оценки для отслеживания прогресса и выявления приоритетов в области развития и реформ. Результаты такой оценки легли в основу плана правительства Либерии в отношении преобразования МООНЛ, и 30 июня 2016 года Миссия передала обязанности по обеспечению безопасности. Полиция Организации Объединенных Наций продолжала оказывать поддержку, в частности, в разработке и осуществлении ключевых законодательных и нормативных актов о правоохранительных органах и предназначенных для них механизмов подотчетности, а также в создании основанного на оперативных данных потенциала для осуществления полицейской деятельности в Либерии с учетом интересов общин.

23. В Кот-д'Ивуаре в июне 2016 года был создан объединенный технический комитет в составе представителей полиции Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре, ивуарийской национальной полиции и жандармерии и ПРООН. В августе 2016 года Комитет разработал план передачи функций полиции Организации Объединенных Наций соответствующим государственным институтам и страновой группе Организации Объединенных Наций.

24. В Гаити основной акцент в плане развития Гаитянской национальной полиции на 2012–2016 годы, выполняемом полицейским компонентом Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) при поддержке со стороны страновой группы Организации Объединенных Наций и двусторонних партнеров, сделан на укреплении потенциала и обеспечения оперативной готовности национальной полиции. К концу 2016 года полиция Организации Объединенных Наций окажет национальной полиции помощь в увеличении общей численности ее личного состава до 14 600 человек, 10 процентов из которых составят женщины.

25. Работающая с учетом гендерных соображений специализированная группа полиции по борьбе с сексуальным и гендерным насилием в составе полицейского компоненента МООНСГ способствовала укреплению потенциала национальной полиции, создав, в частности, 13 специализированных отделений полиции по борьбе с сексуальным и гендерным насилием, учебный кабинет по вопросам борьбы с сексуальным и гендерным насилием в школе полиции и аппарат Национального координатора Гаитянской национальной полиции по гендерным вопросам и делам женщин. В Сомали полицейский компонент Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ) оказывал помощь сомалийской федеральной полиции в борьбе с гендерными преступлениями. Аналогичным образом, в порядке противодействия сексуальному и гендерному насилию и сексуальному насилию в условиях конфликта полицейским компонентом Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) в сотрудничестве с ПРООН построено семь центров по защите семьи и детей в Дарфуре.

26. В Либерии в результате целенаправленной кампании по набору персонала, связанной с ускоренной программой обучения и осуществлением гендерной политики, представленность женщин в национальной полиции выросла до 18,6 процента. Информационно-пропагандистская деятельность ОООНКИ также нацелена на интеграцию женщин в национальную полицию и прежде состоявшую полностью из мужчин жандармерию. В октябре 2014 года в составе жандармов появились первые четыре женщины; в 2016 году к обучению приступили еще 35 новобранцев-женщин. Полицейский компонент ОООНКИ при поддержке ПРООН приступил к осуществлению проекта по восстановлению помещений в училище жандармерии Абиджана, где могут разместиться 50 жандармов-женщин.

27. Полиция Организации Объединенных Наций вместе с имеющимися в каждой миссии целевыми группами по политике должной осмотрительности в вопросах прав человека проводит оценки рисков, касающихся оказания полицией Организации Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, в частности полиции принимающих государств, с тем чтобы уменьшить возможность потенциальных нарушений прав человека со стороны таких сил.

28. С 2007 года подходы к обеспечению верховенства права и к роли Управления по делам органов обеспечения законности и безопасности в Департаменте операций по поддержанию мира и его полевых миссиях претерпели существенные изменения. Как указывается в заявлении Председателя Совета Безопасности по вопросу о верховенстве права (см. S/PRST/2014/5), оказание

поддержки национальным властям в тех случаях, когда это предусмотрено мандатом, в деле разработки приоритетов в области верховенства права и стратегий, обеспечивающих удовлетворение потребностей полиции, судебных органов и пенитенциарной системы, а также их взаимосвязь, является важнейшим вкладом в укрепление мира и пресечение безнаказанности. Деятельность и влияние на обстановку на местах существенно усилились, а координация в Центральных учреждениях и на местах улучшилась. В моих докладах на тему о верховенстве права я неоднократно указывал, что не может быть мира без соблюдения законности и прав человека. Задача заключается не только в осознании важности деятельности в области верховенства права как одного из важнейших компонентов операций по поддержанию мира, но в обеспечении того, чтобы политические стратегии гарантировали соблюдение таких приоритетов в области верховенства права, которые необходимы для обеспечения устойчивого мира и безопасности посредством принятия слаженных мер реагирования.

29. Полиция Организации Объединенных Наций в Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) в координации с ее компонентами, занимающимися вопросами, которые касаются работы органов правосудия и исправительных учреждений и деятельности, связанной с разминированием, а также совместно с ПРООН, Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и другими партнерами, включая Европейский союз, занималась оказанием поддержки в деле создания и обеспечения функционирования специального судебного сводного подразделения по борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью (см. S/2015/1030, пункт 64). Это подразделение состоит из 12 судей, руководимых специальным прокурором, и специальной следственной бригады из 50 следователей, задача которых — бороться с терроризмом и транснациональной организованной преступностью в составе общей следственно-процессуальной группы. Полицейский компонент МИНУСМА и его партнеры продолжают обучение малийских сил безопасности, уделяя наибольшее внимание борьбе с терроризмом и особо опасной организованной преступностью, уменьшению угрозы самодельных взрывных устройств, разведке, расследованиям и судебно-медицинской экспертизе.

30. Полиция Организации Объединенных Наций вместе с Интерполом, УНП ООН, Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом по политическим вопросам в рамках совместной Инициативы для стран западноафриканского побережья продолжает укреплять потенциал принимающих государств по борьбе с особо опасной организованной преступностью, в том числе создавая группы по транснациональной преступности. В Кот-д’Ивуаре полицейский компонент ОООНКИ координировал деятельность УНП ООН, Интерпола и Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки и Сахеля и обеспечивал экспертную поддержку национальным партнерам в создании групп по транснациональной преступности. Доступ к предоставляемому Интерполом онлайновому обучению и его глобальной полицейской базе данных I–24/7 позволяет группам принимающих государств по транснациональной преступности и полиции Организации Объединенных Наций расширять свои возможности по сбору, анализу информации о преступлениях и принятию соответствующих мер. Эта работа находит все большее отражение в

мандатах, таких как мандат, установленный резолюцией 2277 (2016) Совета Безопасности, в соответствии с которой Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго призвана собирать и анализировать «информацию о преступных сетях, которые поддерживают ... вооруженные группы».

31. От полиции Организации Объединенных Наций все чаще требуют поддерживать специальные политические миссии, где небольшие, высокоэффективных полицейские компоненты предоставляют стратегическую консультативную помощь по вопросам реорганизации полиции в рамках более широких политических стратегий, а также оказывают очень важную поддержку в плане координации в целях обеспечения согласованной международной помощи. В МООНСОМ полиция Организации Объединенных Наций способствовала по линии Глобального координационного центра выработке соглашения о новой модели поддержания правопорядка в федеративной Сомали. Учитывая важность верховенства права и поддержания правопорядка для предотвращения конфликтов и миростроительства, необходимо изыскать ресурсы для обеспечения надлежащей поддержки полицейских компонентов в специальных политических миссиях со стороны Центральных учреждений.

VII. Глобальные и местные проблемы

32. Одной из основных проблем для полицейской деятельности Организации Объединенных Наций является несоответствие между предусмотренными мандатом задачами, структурой полиции Организации Объединенных Наций и выделяемыми ресурсами в Центральных учреждениях и на местах. Осуществлению мандата порой мешают непоследовательное планирования и нереалистичные рекомендации в отношении оперативной деятельности. Эти проблемы могут усугубляться предполагаемым отсутствием координации между Советом Безопасности, Секретариатом и предоставляющими полицейские контингенты странами, а также представлением о том, что Секретариат предпринимает действия в условиях организационной разобщенности.

33. Даже применяемые Советом Безопасности новаторские подходы, такие как неотложные временные меры в Центральноафриканской Республике, предоставляющие ограниченные полномочия для осуществления полицейских и правоохранительных мероприятий в целях поддержания элементарного правопорядка и борьбы с безнаказанностью, создают проблемы для полицейской деятельности Организации Объединенных Наций. Когда система отправления правосудия неэффективна или отсутствует, как можно интегрировать проводимые полицией Организации Объединенных Наций расследования в правовые устои принимающего государства, где миссия в соответствии с ее мандатом обладает лишь некоторыми атрибутами исполнительных полномочий по охране порядка? Это подтверждает необходимость в четких, выполнимых и подкрепляемых достаточными ресурсами мандатах.

34. Необходим прагматичный подход. Например, Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) не может заниматься расследованием и судебным преследованиям применительно к серьезным преступлениям, совершаемым внутренне перемещенными лицами на территории, на ко-

торой расположены объекты Организации Объединенных Наций в Южном Судане, однако выдворение лиц, совершивших серьезные преступления, зачастую не представляется возможным — по причинам, связанным с правами человека. Как следствие, полиция МООНЮС сталкивается с проблемой защиты внутренне перемещенных лиц от серьезных преступлений, в том числе путем задержания лиц, представляющих такую угрозу, на основе мандата по поддержанию общественного порядка и безопасности в пунктах защиты гражданского населения, что порождает новые правовые проблемы и проблемы в плане защиты.

35. Как признается и в Стратегических руководящих принципах, и Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям, наращивание потенциала является по своей природе политической, а также технической задачей. Ведущую роль здесь должно играть принимающее государство. Прогресс должен оцениваться на основании критериев и стандартов. Любые усилия по реформированию должны предприниматься в рамках тесных консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами и способствовать укреплению ответственности и подотчетности полиции принимающего государства. Крайне важно, чтобы руководители миссий использовали полицию Организации Объединенных Наций для привлечения приоритетного внимания к деятельности по укреплению потенциала и для дальнейшей мобилизации политической воли в поддержку деятельности по защите гражданского населения и по долгосрочному укреплению потенциала.

36. Дефицит приверженности принимающего государства может проявляться по-разному. Отсутствие политической воли может сдерживать наращивание потенциала и развитие или даже препятствовать им. Примером здесь может служить нежелание Судана и Южного Судана создавать службу полиции Абьея. Нежелание или неспособность проводить коренные реформы, особенно в тех случаях, когда такие реформы являются частью более широких усилий по реформированию сектора безопасности, могут стать дополнительным препятствием на пути решения предусмотренных мандатом задач. Политические процессы важны для достижения долговременного мира, а значит, миссиям в их политической работе не обойтись без деятельности по поддержке полицейской реформы.

37. Полиция должна всецело участвовать в усилиях по реформированию сектора безопасности. По-прежнему бытует мнение, что такие усилия зачастую касаются главным образом армии и что в рамках этих усилий не уделяется должного внимания другим аспектам сектора безопасности. Принимающее государство порой отдает приоритет армии — в ущерб полиции и органам правосудия. В своей резолюции 2151 (2014) Совета Безопасности подчеркивалась важность проведения реформы сектора безопасности, в том числе создания профессиональных, доступных и подотчетных правоохранительных органов, а также органов, отвечающих за управление ими и надзор за их деятельностью. Очень часто исключение полиции из приоритетных направлений реформы сектора безопасности приводит годы спустя к серьезным проблемам, которых можно было бы избежать. В то же время во многих странах, где действует Организация Объединенных Наций, отсутствует традиция официального использования полиции для поддержания правопорядка, а существующие традиции зачастую предполагают активное участие в этом военных. Поэтому очень важ-

но четкое разграничение обязанностей между органами, обеспечивающими безопасность. Мы должны поддерживать развитие новых полицейских систем, но при этом также учитывать, что основу обеспечения безопасности в некоторых принимающих государствах составляют альтернативные или неформальные структуры безопасности.

38. В других случаях принимающие государства чрезмерно полагаются на Организацию Объединенных Наций в плане полицейских функций. В Гаити недостаточные бюджетные ассигнования на национальную полицию негативно повлияли на способность полиции Организации Объединенных Наций незамедлительно прекратить оказывать оперативную поддержку национальной полиции. В Центральноафриканской Республике национальные власти, несмотря на имеющийся меморандум о взаимопонимании с Многопрофильной комплексной миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), иногда, по-видимому, трактуют предусмотренную мандатом возможность принимать неотложные временные меры как возможность превратить полицию Организации Объединенных Наций в правительственную оперативную структуру для проведения арестов деликатного свойства. В Либерии недостаточные бюджетные ассигнования на деятельность полиции привели к чрезмерной зависимости от полиции Организации Объединенных Наций в плане строительства и ремонта полицейских участков и в плане улучшения оказания полицейских услуг на всей территории страны. Хотя укреплению потенциала должно уделяться приоритетное внимание при осуществлении мандатов, полиции Организации Объединенных Наций — и военным — не следует брать на себя обязанности правительств, предвосхищая желание или способность принимающего государства заниматься восстановлением подотчетных правовых и правоохранительных учреждений. Чем больше государства-члены будут готовы инвестировать в создание потенциала, тем больше будут со временем сокращаться расходы на миротворческие операции.

39. Кроме того, несоблюдение принимающими государствами соглашений о статусе сил и статусе миссии — включая введение ограничений на свободу передвижения и визовых ограничений — серьезно ограничивает способность миссий решать предусмотренные мандатом задачи.

40. Комплексный подход необходим с самого начала. Полиция Организации Объединенных Наций является одним из важнейших элементов сначала в совместных усилиях военных и полиции по стабилизации, а затем в переходе к более широким инициативам в вопросах правосудия и деятельности исправительных учреждений, — инициативам, содействующим мирному урегулированию споров с помощью правоохранительных учреждений принимающего государства. В Центральноафриканской Республике полиция МИНУСКА, действуя совместно с военным компонентом, а также компонентами, занимающимися вопросами, связанными с правосудием и деятельностью пенитенциарных учреждений, способствует восстановлению правопорядка в рамках неотложных временных мер. Кроме того, как оказалось, важнейшую роль в защите гражданского населения играет Бангийская совместная целевая группа, которая представляет собой объединенную военно-полицейскую структуру, находящуюся под единым командованием, и которая осуществляет единые и согласованные военно-полицейские действия. Задача, однако, заключается в том,

чтобы сохранять четкое понимание соответствующих функций военных и полиции и их соответствующих правил вступления в бой и инструкций в отношении применения силы. Многое еще предстоит сделать в плане применения уроков, извлеченных из этого уникального подхода к объединению полицейских и военных сил под общим командованием.

41. Важнейшую роль в защите гражданских лиц играет работающая система уголовного правосудия. Как я уже отмечал, «систематическое привлечение к ответственности за нарушения международного гуманитарного права и права в области прав человека имеет решающее значение для возмещения ущерба жертвам, предотвращения дальнейших нарушений и содействия примирению» (см. S/2016/447, пункт 18). Полиция Организации Объединенных Наций наряду с компонентами, занимающимися вопросами прав человека, и судебно-пенитенциарными компонентами играет важную роль на постконфликтном этапе раннего миростроительства, поддерживая формирование учреждений принимающего государства в целях обеспечения недискриминационной подотчетности. Одним из основных факторов сдерживания возможного насилия является необходимость борьбы национальных партнеров при поддержке миссии с нарушениями прав человека. Успехи по части правоохранительной деятельности служат мощным сигналом, свидетельствующим о том, что нарушителям придется ответить за свои действия. Однако если Организация Объединенных Наций будет заниматься решением таких задач в области верховенства права, это может быть кем-то неверно понято. Поэтому такие действия следует ограничивать по масштабам и по времени. Общий акцент должен делаться на оказание поддержки национальным властям в деле выполнения ими своих обязанностей в плане защиты и подотчетности. В крайнем проявлении применение таких мер в рамках операции по поддержанию мира может привести к обвинениям в пристрастности.

42. Еще одна практическая проблема, с которой сталкиваются полицейские сотрудники и военный персонал Организации Объединенных Наций, а также другие компоненты, в которых используется персонал, предоставляемый правительствами, связана с суточными участников миссии и отсутствием надбавки за работу в опасных условиях. Суточные участников миссии — это не стимул, а компенсация для покрытия расходов на проживание в районе действия миссии. Существующие различия в условиях службы между различными категориями персонала по-прежнему создают серьезные проблемы для осуществления мандата, особенно когда коллеги работают бок о бок и решают сходные задач. Это оказывает негативное воздействие на боевой дух, безопасность и эффективность действий сотрудников полиции, особенно работающих в самых сложных и опасных условиях, например в Афганистане, Ливии и Сомали, и не получающих надбавок за работу в опасных условиях, какие получают их гражданские коллеги. Это еще больше затрудняет деятельность полиции Организации Объединенных Наций в плане привлечения достаточно квалифицированного персонала, необходимого для выполнения предусмотренных мандатом функций.

43. Наконец, национальные оговорки в отношении развертывания и функций сотрудников полиции и сформированных полицейских подразделений ограничивают возможности этих контингентов в плане поддержки действий по осуществлению мандата. Все миссии обязаны сообщать в Центральные учрежде-

ния о любых случаях отказа выполнять приказы, будь то на основании новых оговорок или по иным причинам (см. A/70/95-S/2015/446, пункты 105(c) и 220, и A/70/357-S/2015/682, пункт 98). Применение оговорок также будет приниматься во внимание Секретариатом при вынесении решения о том, следует ли приступать к развертыванию.

VIII. Видение

44. Меняющаяся динамика конфликтов приводит к трансформации полицейской деятельности Организации Объединенных Наций. Количество серьезных конфликтов, связанных с применением насилия, практически утроилось; общины во всем мире страдают от серьезного насилия и от организованной и транснациональной преступности. Угрозы терроризма, насильственного экстремизма и торговли незаконными товарами и людьми становятся все более явными. Гуманитарные потребности, о которых можно судить, например, по наличию в мире 60 миллионов перемещенных лиц, нередко являются следствием конфликтов или усугубляются ими. Международные нормы в области прав человека и гуманитарного права зачастую игнорируются. Там, где возникают гражданские беспорядки, обычно одной из первых жертв среди государственных служб оказываются справедливые и беспристрастные правоохранительные органы, что зачастую и приводит к развертыванию миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

45. Отсутствие или ослабление правопорядка, включая неэффективные методы его поддержания, не только вызывают, но и усугубляют беспорядки и нарушения прав человека, что зачастую имеет разрушительные последствия для общин. Как мы продолжаем убеждаться в Демократической Республике Конго, Мали, Южном Судане и других странах, полиция Организации Объединенных Наций играет одну из ключевых ролей в защите гражданского населения, дополняя благодаря своим навыкам военный и гражданский компоненты в деле обеспечения физической защиты и создания безопасной среды. Обеспечивая поддержку полиции и других правоохранительных служб принимающих государств в деле реформирования, реорганизации и укрепления их институтов, полицейская деятельность Организации Объединенных Наций может иметь существенно важное значение для возобновления в принимающих государствах работы таких служб и восстановления их функций.

46. Этот качественный сдвиг в требованиях к полиции Организации Объединенных Наций отражается в количественном увеличении спроса. Хотя Организация Объединенных Наций не обладает монополией на международную полицейскую деятельность, она является крупнейшим поставщиком таких услуг, намного опережая в этом отношении всех остальных[8]. Полиция Организации Объединенных Наций способна оказывать помощь в продвижении политических процессов, способствуя диалогу и доступу к широкому кругу действующих лиц, и может содействовать укреплению безопасности и законности, закладывая основы для более долговременного институционального строитель-

[8] Полиция Организации Объединенных Наций насчитывает приблизительно 13 500 человек, полиция Африканского союза — менее 500 человек, полиция Европейского союза — менее 1000 человек.

ства. Эти сравнительные преимущества дают полиции Организации Объединенных Наций уникальную возможность вносить вклад в комплексную деятельность по оказанию помощи в области поддержания законности и порядка и участвовать в широкой политической и профилактической деятельности.

47. В то же время повышение эффективности и результативности может быть достигнуто лишь посредством дальнейшего укрепления региональных партнерств. Это включает в себя оказание Отделом полиции поддержки в деле стандартизации процесса переподчинения негражданского персонала. Работая в тесном контакте с Африканским союзом и Европейским союзом, Отдел полиции и его партнеры расширяют это сотрудничество по линии профессиональной подготовки, оборудования, стандартов самообеспечения и эффективности, поведения и привлечения к ответственности и требований к материально-техническому обеспечению, как это рекомендовано Независимой группой высокого уровня по миротворческим операциям и в моем докладе под названием «Будущее миротворческих операций Организации Объединенных Наций: выполнение рекомендаций Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям» (см. A/70/95-S/2015/446, пункт 204, и A/70/357-S/2015/682, пункт 51).

48. Для того чтобы реализовать мое видение о преобразовании полиции Организации Объединенных Наций в ориентированную на нужды людей, современную, динамичную, мобильную и гибкую, специализированную, уважающую права человека и ориентированную на соблюдение норм структуру, необходимы совместные усилия государств-членов, Секретариата, региональных организаций, специализированных полицейских организаций и других партнеров. Для реализации этого видения потребуются мощное лидерство и укрепление партнерских связей. Потребуются также крепкие и эффективные структуры, такие как хорошо обученные и хорошо оснащенные полицейские подразделения, имеющие доступ к последним новинкам и технологиям, что необходимо для повышения эффективности. Эта полиция Организации Объединенных Наций будет эффективно обслуживать весь спектр задач в области мира и безопасности: от предотвращения конфликтов, миротворчества и поддержания мира до миростроительства и сохранения мира.

49. В ходе недавних встреч на высшем уровне по вопросам поддержания мира и совещания для начальников полиции, проведенного Организацией Объединенных Наций, государства-члены и международное полицейское сообщество подтвердили центральную роль полиции Организации Объединенных Наций в повестке дня в области мира и безопасности. В дальнейшем нам необходимо обеспечить такое сотрудничество, какого еще не бывало, и нам необходимо подтвердить свою приверженность полиции Организации Объединенных Наций, проложив для нее торную дорогу с помощью политических, людских и финансовых инвестиций, расширив перечень стран, предоставляющих полицейский персонал, и обеспечив эффективные процессы, гарантирующие оперативную совместимость и межорганизационную слаженность. Тогда наша Организация сумеет воплотить это видение полиции Организации Объединенных Наций в жизнь.

IX. Замечания и рекомендации

50. В докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям и внешнем обзоре содержался набор рекомендаций, направленных на улучшение работы полиции Организации Объединенных Наций[9]. Изучив эти рекомендации, я сформулировал план действий, содержащий конкретные меры реагирования на отмеченные выше вызовы. Отделу полиции поручено использовать этот план, чтобы раскрыть возможности для формирования как полицейских служб Организации Объединенных Наций, так и международных полицейских сил в целом. Реализация плана зависит от повсеместного наличия следующих ключевых слагаемых успеха: партнерств; критически необходимых ресурсов и компонентов; и эффективно организованного и действующего Отдела полиции.

51. **Рекомендация 1**. Признание роли и важности полиции Организации Объединенных Наций должно найти свое воплощение в стратегических, но вместе с тем реалистичных мандатах, подкрепленных адекватными ресурсами. Отдел полиции также должен быть надлежащим образом позиционирован и иметь надлежащую структуру. В соответствии с регулярными докладами Специального комитета по операциям по поддержанию мира (см. например, A/69/19 и A/70/19), резолюцией 2185 (2014) Совета Безопасности и заявлением Председателя Совета Безопасности от 31 декабря 2015 года (S/PRST/2015/26) для выполнения первого условия необходимы тесные консультации между государствами-членами и Секретариатом до и во время миссий. Такие консультации призваны обеспечить следующее: стратегическое консультирование Совета Безопасности, в частности по поводу приоритетов поддержки со стороны полиции Организации Объединенных Наций в конкретных ситуациях и последовательности оказания такой поддержки и требуемых сил и средств; привязку мандатов к имеющимся в наличии силам и средствам; формирование и корректировку ожиданий в отношении необходимого потенциала, стандартов эффективности и сроков, а также понимание пределов возможностей сформированных полицейских подразделений; и совместное участие в разработке комплексных планов, правил применения силы или концепции оперативных действий для каждой конкретной миссии. Что касается позиционирования и структуры Отдела полиции, то я приветствую содержащуюся во внешнем обзоре рекомендацию учредить Консультативный комитет по полиции для дальнейшего укрепления обмена информацией и трехстороннего сотрудничества и предложить государствам-членам рассмотреть вопрос о создании такого вспомогательного органа при Совете Безопасности или Специальном комитете по операциям по поддержанию мира. Мне хотелось бы призвать Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею рассмотреть рекомендацию внешнего обзора об укреплении лидерства Отдела полиции в свете растущей роли правоохранительной работы Организации Объединенных Наций в контексте поддержания международного мира и безопасности. Я также всецело поддерживаю предла-

---

[9] См. также доклад Управления служб внутреннего надзора, озаглавленный «Оценка результатов работы национальной полиции по созданию потенциала в Гаити, Кот-д'Ивуаре и Демократической Республике Конго, проделанной полицией Организации Объединенных Наций в составе МООНСГ, ОООНКИ и МООНСДРК» (Report No. IED-16-014) (материалы размещены на веб-сайте: https://oios.un.org).

гаемые новые требования в отношении поддержки миссии, планирования, набора и стратегического анализа, которые сформулированы в пунктах 174 и 175 внешнего обзора, и призываю Департамент операций по поддержанию мира обеспечить надлежащий баланс в составе Отдела полиции.

52. **Рекомендация 2**. При активной поддержке государств-членов Отдел полиции осуществляет стратегические инициативы по формированию полицейских подразделений, призванные превратить полицию Организации Объединенных Наций в службу, которая в большей степени ориентирована на достижение конкретных результатов, сосредоточена на выполнении задач в соответствии с предъявляемыми к ней требованиями, обладает запрашиваемыми умениями и навыками и действует с использованием новых моделей развертывания, таких как группы специального назначения, гражданские эксперты и постоянный потенциал сформированных полицейских подразделений с соответствующей специализацией. Для преодоления серьезных трудностей с индивидуальным набором в полицию специалистов высокого уровня, привлечением новых кадров квалифицированных руководителей на командирские должности в полиции Организации Объединенных Наций через реестр старших руководителей полиции, увеличением доли женщин в личном составе полиции и созданием полностью работоспособных сформированных полицейских подразделений с более разнообразным потенциалом, которые могут быть развернуты через Систему обеспечения готовности миротворческого потенциала, я призываю государства-члены выдвигать кандидатуры своих наиболее квалифицированных специалистов. Секретариат будет тесно сотрудничать со странами, способными предоставлять контингенты, в интересах выработки общей, ориентированной на перспективу концепции требующихся сил и средств, потенциала и укороченных сроков развертывания.

53. **Рекомендация 3**. Крайне важно обеспечить возможность своевременного развертывания обученных, хорошо оснащенных и полностью готовых к работе полицейских с необходимыми навыками для участия в операциях Организации Объединенных Наций. Как было отмечено в ходе внешнего обзора, полицейский компонент Организации Объединенных Наций продолжает сталкиваться с трудностями при подборе для миссий сотрудников, обладающих всем набором необходимых качеств для эффективного осуществления мандатов по защите и по укреплению потенциала в установленные сроки. Восполнение этого пробела потребует тесной координации с государствами-членами. С целью выявления возможностей дальнейшего усовершенствования Секретариатом своих процессов отбора и найма и в развитие результатов внешнего обзора будет проведен внутренний аудит процедур отбора и найма личного состава для службы в полиции Организации Объединенных Наций. После этого я предлагаю рассмотреть вопрос о дальнейшем укреплении структуры Отдела полиции посредством создания стратегической Секции формирования и набора полицейских кадров. Кроме того, я вновь призываю государства-члены обеспечить, чтобы полицейский персонал, предоставляемый ими для операций по поддержанию мира, отвечал самым высоким стандартам прав человека, получал на этапе до развертывания подготовку по вопросам защиты гражданского населения, защиты детей и проблеме сексуального насилия в условиях конфликта в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций. Я также призываю государства-члены обеспечить оперативное расследование случаев

предполагаемых преступлений или проступков. Кроме того, все служащие полиции Организации Объединенных Наций должны выполнять свои обязанности согласно их мандату и правилам в отношении применения силы (см. S/2016/447, пункт 78(a)). О неисполнении или неудовлетворительном исполнения служебных обязанностей надлежит незамедлительно докладывать в Центральные учреждения для своевременного принятия мер и. при необходимости, привлечения к ответственности.

54. **Рекомендация 4**. Недавние случаи сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны персонала Организации Объединенных Наций поставили под серьезную угрозу всю миротворческую деятельность Организации Объединенных Наций. Предоставляющим контингенты странам следует взять на себя всю полноту ответственности за привлечение к ответу их персонала, в том числе, при необходимости, посредством уголовного преследования, за любые преступные деяния, включая сексуальную эксплуатацию и сексуальные надругательства, с учетом надлежащей правовой процедуры, как это предусмотрено резолюцией 2272 (2016) Совета Безопасности и проводимой Организацией политикой абсолютной нетерпимости. Я приветствую усилия государств-членов и Секретариата по усилению проверок всех служащих полиции Организации Объединенных Наций для исключения возможного нарушения ими прав человека, в том числе сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств, в период службы в Организации Объединенных Наций и по соблюдению всех положений политики проверки персонала Организации Объединенных Наций на предмет соблюдения прав человека. Резолюция 2272 (2016) Совета Безопасности и соответствующие оперативные указания по ее применению должны оказать существенное воздействие на уже принятые меры в целях предупреждения и преследования неправомерных действий в целом и сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в частности. Полиция Организации Объединенных Наций активно поддержит их осуществление.

55. **Рекомендация 5**. Что касается расширения участия женщин-полицейских в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций, в том числе на командирских должностях, то Секретариат будет и далее тесно сотрудничать с государствами-членами и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин для преодоления системных вызовов, касающихся приемлемости кандидатов-женщин для приема на работу, включая изначальные требования для зачисления на службу, чтобы обеспечить равные возможности, в том числе за счет принятия специальных мер.

56. **Рекомендация 6**. Для защиты гражданского населения и содействия нормализации жизни в общинах, переживших конфликты, я намереваюсь укрепить силы и средства, потенциал и эффективность сформированных полицейских подразделений в тесной консультации с государствами-членами на основе обзора, проведенного Отделом по вопросам политики, оценки и учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки. В частности, будет проведена оценка воздействия и роли таких подразделений с учетом специфики конкретных миссий, а также вызовов, касающихся гибкости, мобильности, подготовки и оснащения.

57. **Рекомендация 7**. Полицейские службы Организации Объединенных Наций должны соблюдать и выполнять базовые установки Стратегических руководящих принципов миротворческой деятельности посредством: a) целевого набора персонала с учетом выявленных на местах потребностей, в том числе для специальных политических миссий; b) прочной системы личного спроса за выполнение мандатов; и c) постоянного контроля за деятельностью и ее улучшения при помощи сбора данных, анализа и учета извлеченных уроков. Я приветствую усилия Департамента операций по поддержанию мира/Департамента полевой поддержки по укреплению потенциала полиции Организации Объединенных Наций в области управления знаниями и подготовки кадров, особенно в отношении Стратегических руководящих принципов миротворческой деятельности и защиты гражданских лиц.

58. **Рекомендация 8**. Как отмечено в моем докладе о будущем миротворческих операций Организации Объединенных Наций (A/70/357-S/2015/682), укрепление подготовки полицейского персонала Организации Объединенных Наций перед развертыванием, вводных инструктажей при развертывании и обучения во время миссий требует коллективных усилий Секретариата и государств-членов для обеспечения готовности к развертыванию и повышения эффективности действий. Это включает в себя, в частности: a) обеспечение сертификации государствами-членами всех полицейских кадров, прошедших предписанную Организацией Объединенных Наций подготовку перед развертыванием как часть процесса комплектования сил полиции; b) поддержку создания двусторонних и региональных партнерств по подготовке личного состава; и c) добровольные взносы на деятельность экспериментального центра по подготовке инструкторов в Энтеббе в целях усиления роли Организации Объединенных Наций в установлении стандартов профессиональной подготовки.

59. **Рекомендация 9**. Реформаторские усилия, предпринятые полицией Организации Объединенных Наций, должны учитываться в ходе политических процессов и рассматриваться в качестве созидательного стимула, способствующего разработке и проведению миротворческих операций. Главам миссий следует максимально использовать инициативы полиции Организации Объединенных Наций по созданию и наращиванию потенциала, владение ею оперативной информацией и ее связи с местным населением как ресурсы, позволяющие расширить перспективы отыскания эффективных политических решений с самого начала миссии.

60. **Рекомендация 10**. Необходимо реагировать на ухудшающуюся работу полиции принимающих государств, на ее политизацию или неправомерные действия необходимо до воспламенения конфликта, в частности путем обеспечения участия полиции Организации Объединенных Наций в посреднических усилиях и усилиях по предотвращению конфликтов. Это также потребует некоторого увеличения превентивного потенциала Отдела полиции в Нью-Йорке и ее постоянного полицейского компонента в Бриндизи.

61. **Рекомендация 11**. Полицейские компоненты абсолютно необходимы в рамках любой инициативы Организации Объединенных Наций по поддержанию правопорядка на местах. Командование полицейских компонентов вместе с главами миссий должно и далее применять взаимоувязанный стратегический и оперативный подход, предполагающий взаимодействие с партнерами по во-

просам судебной власти, пенитенциарных учреждений, правозащитного сектора, сектора безопасности и другими партнерами, чтобы можно было эффективно пользоваться плодами мирного урегулирования на местах.

62. **Рекомендация 12**. Государствам-членам и системе Организации Объединенных Наций следует обеспечивать полицейский, судебный и пенитенциарный персонал Организации Объединенных Наций адекватными средствами для содействия поддержанию мира и предотвращения повторного возгорания конфликтов, в том числе путем дальнейшего укрепления и расширения глобального координационного центра по вопросам полиции, правосудия и пенитенциарных учреждений в постконфликтных и других кризисных ситуациях. Это должно включать в себя взаимодополняющие и совместимые в оперативном отношении механизмы взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и другими субъектами, в том числе вне самих миссий, и диверсификацию финансирования деятельности по охране правопорядка. Для этого необходим доступ к бюджетам миссий на программную деятельность в поддержку предусмотренных мандатами задач, как это рекомендовано в докладе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, целевым фондам добровольных взносов, таким как Фонд миростроительства, целевым фондам для конкретных миссий или тематическим или географическим целевым фондам ПРООН, а также стратегическим партнерствам с Всемирным банком, Европейским союзом и другими заинтересованными сторонами.

63. **Рекомендация 13**. Главам миссий следует обеспечить, чтобы полиция Организации Объединенных Наций обладала полным доступом к сетям безопасности и обмена информацией для лучшего владения оперативной обстановкой, прогнозирования развития ситуации и раннего предупреждения, включая информацию о серьезной и организованной преступности. Это также поможет ей оказывать более эффективное содействие национальным правоохранительных органам в постепенном наращивании их собственного потенциала. Это должно сопровождаться формальным закреплением группы по серьезной организованной преступности в составе Отдела полиции посредством выделения надлежащих ресурсов и финансирования, а также созданием подразделений по борьбе с серьезной организованной преступностью в миссиях, мандат которых предусматривает выполнение этой задачи. Это позволит Департаменту операций по поддержанию мира в тесном сотрудничестве с УНП ООН, Интерполом и двусторонними донорами обеспечивать оказание все более комплексной помощи органам принимающих государств в деле создания или укрепления подразделений по борьбе против транснациональной организованной преступности и связанных с этим процессов.

64. **Рекомендация 14**. Отделу полиции требуются адекватные ресурсы для обеспечения вспомогательной поддержки специальных политических миссий. В настоящее время он оказывает поддержку МООНСОМ, Миссии Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии, Объединенному отделению Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау, Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку и Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, а также процессам планирования для Бурунди, Йемена и Колумбии. Это привело к серьезному истощению ограниченных бюджетных ресурсов, выделенных для предоставления вспомогательной поддержки операциям по поддержанию ми-

ра, особенно на начальном и переходном этапах. Хочу призвать государства-члены рассмотреть вопрос о выделении надлежащих ресурсов на оказание поддержки специальным политическим миссиям.

65. Осуществлению моего видения современных полицейских сил Организации Объединенных Наций также содействуют сквозные слагаемые успеха, в частности новейшие технологии слежения за оперативной обстановкой и защиты персонала Организации Объединенных Наций, а также укрепление партнерских отношений в целях создания новых глобальных моделей сотрудничества, с тем чтобы Отдел полиции мог в полном объеме обеспечить поддержку полицейских компонентов Организации Объединенных Наций при выполнении порученным им задач.

66. Полиция Организации Объединенных Наций стоит на страже людей во всем мире, укрепляя инклюзивные и представительные институты и органы государственной власти, обеспечивая уважение и поощрение прав человека и олицетворяя собой ценности, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций. Ценой огромных личных лишений ее служащие беззаветно преданы выполнению поставленных задач в тяжелейших условиях, порой в ситуациях неминуемого риска, и успешно преодолевают колоссальные трудности во имя защиты гражданских лиц и служения высоким принципам законности и правопорядка. Я выражаю искреннее восхищение и признательность этим отважным мужчинам и женщинам, которые раз за разом демонстрируют свою глубокую приверженность идеалам и целям Организации Объединенных Наций.

67. Приближаясь к концу моего пребывания на посту Генерального секретаря, я испытываю чувство глубокой обеспокоенности в связи с многочисленными вызовами, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций. В настоящем докладе изложено мое видение того, как полицейская служба Организации Объединенных Наций при наличии у нее стратегического, реалистичного и адекватно подкрепленного ресурсами мандата может внести свой вклад в поддержание мира в самом широком смысле. В нем содержатся рекомендации, которые отражают выводы Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, моего доклада об их осуществлении и внешнего обзора функций, структуры и потенциала Отдела полиции, равно как и других глобальных инициатив Организации Объединенных Наций. Верю, что мой преемник самым внимательным образом рассмотрит эти рекомендации для содействия выработке более своевременных, более целенаправленных и более эффективных мер Организации Объединенных Наций по предотвращению и урегулированию конфликтов, признав при этом, что полиция Организации Объединенных Наций может и должна играть при этом центральную роль.